

PAL-advies Grootschalige logistieke bedrijven en de A12-corridor

Adviesvraag commissie Ruimte, Wonen en Economie

De Statencommissie Ruimte, Wonen en Economie vraagt in haar brief van 10 december 2019 advies aan de PAL 'over de wijze waarop PS en GS op een goede manier om kunnen gaan met zowel het instrument Provinciaal programma bedrijventerreinen als met grootschalige logistieke bedrijventerreinen in de A12-corridor en in de provincie Zuid-Holland in het algemeen.'

De adviesvraag bestaat daarmee uit twee delen: de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen in Zuid-Holland in het algemeen en de ontwikkelingen in de A12-corridor in het bijzonder. Het advies van de PAL is gebaseerd op gesprekken met de betrokken ambtenaren in Zuid-Holland en op de inzichten en praktijkervaringen van de PAL-leden zelf. De PAL juicht toe dat Provinciale Staten de ontwikkeling van bedrijventerreinen zien als een thema dat breed overleg verdient, gezien het maatschappelijk onbehagen over de 'verdozing' van sommige gekoesterde landschappen. De PAL geeft dan ook graag invulling aan het verzoek van de Statencommissie.

De basis onder ieder beleid is weten welk doel je nastreeft, inzicht hebben in de autonome ontwikkelingen en bepalen wie of wat je nodig hebt om zo'n ontwikkeling in de gewenste richting te sturen. Vragen die de PAL zich daarom stelt zijn onder andere: Wat zijn kenmerken van deze ontwikkeling? Wat beoogt de provincie met haar beleid? Hoe verhoudt het beleid zich met andere beleidsdoelstellingen? Zijn de huidige instrumenten van de provincie toereikend? Wie heeft de provincie nodig, welke partners en welk bestuurlijk niveau (Rijk, provincie, gemeenten)?

Autonome ontwikkeling: de logica achter XXL

Het is niet te missen dat er steeds meer grootschalige logistieke centra verrijzen. In 2018 is in Nederland 300 hectare vloeroppervlak grootschalige logistiek gerealiseerd, in 2019 nog meer. Drijvende krachten achter deze ontwikkeling zijn de sterke vraag naar meer vloeroppervlak, in grotere gebouwen, mede onder invloed van logistieke voorzieningen voor de digitale economie, en de bereidwilligheid van gemeenten om hieraan mee te werken: gemeenten verdienen geld aan de ontwikkeling en verwachten dat de nieuwe bedrijven leiden tot extra werkgelegenheid. Najaar 2019 besteedde de landelijke media, waaronder De Monitor, hier aandacht aan.

Ondanks dat de Covid19 situatie de logistieke markt ook raakt en transacties wat vertragen, zal het vraagstuk naar inpassing van grootschalige logistiek niet minder relevant worden. E-commerce heeft een vlucht genomen.

Wel heeft zich een duidelijk onderscheid afgetekend: een groeiende relevantie van kleinere logistieke centra die een regionaal netwerk bedienen (denk aan de distributiecentra van Picnic, Hoogvliet, Albert Heijn en Jumbo) en een stagnerende relevantie van internationale grootschalige distributiecentra die een bovenregionaal netwerk bedienen (denk aan DHL, Zalando en/of Wehkamp). De vastgoedmarkt speculeerde de laatste tijd juist erg op noodzaak tot uitbreiding van het aanbod van deze laatste categorie op centrale goed ontsloten plekken. Dat was en is in veel gevallen grond die ligt in gekoesterde landschappen. Het resultaat: 'Koetje opzij, gebouwtje erbij'.

Wat wil de provincie?

“Deze coalitie kiest voor een gezonde en groene economie, waar iedereen mee doet. Voor een bereikbaar Zuid-Holland waarbij verkeers- en waterveiligheid voorop staan. Voor een verantwoord en realistisch klimaat- en energiebeleid. Wij kiezen voor een open en inclusieve samenleving met gelijke kansen voor iedereen, waarin iedereen meetelt en meedoet. Wij willen een provincie waar de kwaliteit van water, lucht en natuur vooruitgaat. Waarin we cultuurhistorie behouden en beleving daarvan stimuleren. Wij staan voor een Zuid-Holland waarin vrijheid en verantwoordelijkheid hand in hand gaan. Hierbij zoeken wij samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en - niet in de laatste plaats - met de inwoners van Zuid-Holland. Zo willen we onze doelen bereiken.”

Coalitieakkoord 'Elke dag beter'

Wat opvalt bij de voorliggende strategie voor bedrijventerreinen is het gebrek aan kaders en gebrek aan sturing. Er wordt veel gezegd over de economische potentie van nieuwe bedrijvigheid en over samenwerking met gemeenten, maar er wordt niets gezegd over de gevolgen voor kwaliteit van landschap, natuur, lucht en cultuurhistorie. In de strategie van Zuid-Holland is wel de wens geuit 'niet onnodig te bouwen in weilanden', maar is (nog) niet geconcretiseerd wat “nodig” dan betekent: als geen oude, te saneren terreinen beschikbaar zijn, of als het gaat om regionale in plaats van internationaal georiënteerde distributiecentra, of als de werkgelegenheid niet gebaseerd is op immigratie? Bovenal ontbreekt een visie op bedrijvigheid in relatie tot de leefomgeving.

De kwaliteit van de leefomgeving is een cruciale onderscheidende vestigingsfactor. In een van de succesvolste regionale bedrijvenclusters in Nederland, de Brainport regio Eindhoven, is de kwaliteit van het landschap onderdeel van de strategie voor een concurrerend vestigingsklimaat. Onderzocht is welke grondstof het schaarst is (menselijk kapitaal), met welke regio's hierom wordt geconcurrereerd (Silicon Valley, Vancouver, ...) en hoe de Brainport zich ten opzichte van die regio's kan onderscheiden (wonen en werken in een aantrekkelijk landschap, niet achter een slagboom en op fietsafstand van hightechbedrijven). Als onderdeel van die strategie is Noord-Brabant inmiddels zeer kritisch over de vestiging van nieuwe distributiecentra die niet bijdragen aan dit doel: als ze weinig toevoegen aan de regionale economie, krijgen ze geen toestemming. De provincie Gelderland koos voor clustering en bepaalde dat distributiecentra nog maar op drie aangewezen locaties toegestaan zijn, om te voorkomen dat het landschap verder wordt aangetast.

De vraag zou niet moeten zijn: hoe trekken we bedrijven? De strategie zou moeten zijn: wat willen wij eigenlijk en hoe maken we Zuid-Holland aantrekkelijk voor de bedrijven die wij graag willen? Welke instrumenten helpen in die keuze? Bijvoorbeeld het clusteren van verwante typen bedrijven om ruimte te besparen en de potentie tot samenwerking te verhogen.

Instrumentarium: weeg leefomgevingskwaliteit vroegtijdig mee

In de strategie wordt aandacht besteed aan samenwerking met gemeenten en aan de Ladder voor duurzame ontwikkeling als instrumentarium.

De PAL juicht samenwerking met gemeenten van harte toe: de A12-corridor is een mooi voorbeeld van hoe een provincie een vastgelopen ontwikkeling vlottrok en daarbij stapsgewijs de betrokken gemeenten meekreeg. In de toepassing van de Ladder voor duurzame ontwikkeling ziet de PAL een beperking: het afwegen van grootschalige nieuwe centra op basis van de Ladder leidt bijna volautomatisch tot het bebouwen van weilanden. De kans is immers klein dat de schaal van de nieuwe centra in te passen valt op

een bestaand terrein. De PAL adviseert daarom een breder afwegingskader te maken, op basis van een eigen visie op wat nu eigenlijk wenselijk is.

In november 2019 bracht de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) een rapport uit over de teloorgang van het landschap door de ruimtelijke claims van bedrijventerreinen voor datacentra, distributiecentra, windmolens en zonnepanelen. De Tweede Kamer nam in december 2019 een motie aan om de toename van XXL-distributiecentra te beperken.

Gezien deze ontwikkelingen doet de provincie Zuid-Holland er verstandig aan een eigen overall visie op te stellen op deze ontwikkeling. En op basis van die visie een afwegingskader op te stellen waarin een balans wordt gezocht tussen in elk geval economische effecten, arbeidsmarkteffecten, de impact op weg-, energie- en andere infrastructuur en de impact op de leefomgeving (landschap, milieu en natuur). De gebiedsprofielen reiken in dit kader al kwaliteitsaspecten aan met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving.

A12-corridor: een succesvolle samenwerking, maar weinig integraal

De A12-corridor klinkt als een succesvol voorbeeld van samenwerking met partners en gemeenten. Maar de integrale, ruimtelijke afweging komt pas aan de orde via de voorhangprocedure. Immers, eerst is een bestuursovereenkomst gesloten (februari 2018), gevolgd door een eerste versie van het provinciaal programma (september 2018) en een bindende samenwerkingsovereenkomst (februari 2019). De ontwikkeling is vooral economisch gedreven en gericht op de vraag naar vierkante meters, minder op de impact hiervan op de woonomgeving, het landschap, de infrastructuur, en de kwaliteit van lucht, water enz. Juist die integrale afweging is bij uitstek een provinciale taak, aangezien individuele gemeenten relatief gemakkelijk tegen elkaar uitgespeeld worden in de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Een benadering die ook in de Omgevingswet is verankerd. De afweging van de impact op de leefomgevingskwaliteit zou plaats moeten vinden vóór het aangaan van overeenkomsten en het vertalen daarvan in concrete programma's. Bovendien kunnen overeenkomsten als de A12 corridor leiden tot precedentwerking in vergelijkbare situaties.

De vraag lijkt niet gesteld: wat kan de provincie Zuid-Holland ruimtelijk en landschappelijk verdragen? Hoe trekken we bedrijven naar de provincie die op langere termijn de economie, de werkgelegenheid en de leefomgeving verbeteren? Natuur, schone lucht en landschap zijn keiharde 'assets'. Ze zijn beperkt beschikbaar en als de ruimte eenmaal anders is bestemd en verkocht krijg je ze niet gemakkelijk weer terug. Het is daarom verstandig om distributiecentra op een paar locaties te clusteren. Dat scheelt ruimte, scheelt investeringen in de infrastructuur en bundelt de vraag naar ontsluiting. Maak van de 'dozen' zelf en de terreinen eromheen een ontwerpogave waarin waterkwaliteit, energieopwekking en ecologische opgaven een plek krijgen.

Het is vervolgens van belang om bij besluitvorming en inrichting van het gebied ook in de beraadslagingen van de Staten het gehele plangebied integraal aan de orde te stellen. De huidige beleidsstukken spreken over de corridor van Den Haag tot de provinciegrens met Utrecht. Bij een discussie over de invulling van de voorgestelde bedrijventerreinen zou het passend zijn om meteen te kijken of er mogelijkheden zijn de vanuit leefomgeving belangrijke Noord-Zuid corridors van de Rotte en de Wiericke te versterken. In landschappelijk opzicht en mogelijk ook met financiën die beschikbaar komen uit de verkoop van gronden. Juist bedrijven die zich daar vestigen hebben ook belang bij die te versterken omgeving.

Conclusie

De PAL adviseert:

1. Maak een visie op basis van meervoudige doelen waarmee een integrale economische en ruimtelijke afweging kan worden gemaakt. De PARK kan hierin een partner zijn.
2. Maak een strategisch plan voor de vestiging van grootschalige logistieke ontwikkelingen, met onderscheid tussen regionale en internationale bedrijven en een clustering van verwante bedrijven. Kijk hierbij over de provinciegrens. Gebruik de kennis van het College van Rijksadviseurs en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, en treedt in overleg met de rijksoverheid en de andere provincies om ontwikkelingen af te stemmen.
3. Stel voorwaarden op voor de inrichting en het gebruik van bedrijventerreinen inclusief hun inpassing in en versterking van de omgeving.
4. Heroverweeg het ambiëren van logistieke bedrijvigheid op de locatie Knibbelweg-Oost.
5. Neem rekenschap van de PAL-checklist voor omgevingskwaliteit d.d. April 2019

Wij hopen dat u dit advies als constructief ervaart, tot een toelichting zijn we gaarne bereid. We kijken uit naar de dialoog met u.